

Sentencia T-907/02

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-No resolución oportuna de recursos/DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Protección ante silencio administrativo

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

En virtud de la revisión de los fallos de tutela adoptados dentro de los expedientes de la referencia, dispuesta mediante auto de 22 de julio de julio de 2002 por la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional, la cual decidió acumularlos entre si para que fueran decididos en una misma sentencia, si así lo consideraba la Sala de Revisión.

Observa esta Sala de Revisión que efectivamente las dos demandas de tutela guardan identidad de materia y son dirigidas contra la misma entidad, de manera que es procedente la acumulación y resulta jurídicamente viable decidir en una sola sentencia la revisión dispuesta.

I. INFORMACIÓN PRELIMINAR

1. Expediente T-615797.

1.1. El 29 de abril de 2002, la señora ZORAIDA CASTRO, a través de apoderada, en demanda que interpuso ante la Oficina Judicial de Santiago de Cali y dirigida al Juez Civil del Circuito de dicha ciudad, solicitó la protección del derecho fundamental de petición (artículo 23 C. P.), por cuanto el Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, no había resuelto el recurso de apelación que presentó el 8 de octubre de 1999 contra la Resolución No. 0004809 del mismo año, mediante la cual le negó la pensión de sobreviviente. Solicitó, en

consecuencia, que se ordenara al accionado decidir el recurso interpuesto.

1.2. La demanda correspondió al Juzgado Once Civil del Circuito de Santiago de Cali, cuyo titular, mediante auto de 2 de mayo de 2002, decidió que no era competente para conocer de la misma, porque la accionante residía en la ciudad de Palmira y el ISS era una entidad del orden nacional. Apoyó tal determinación en lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-574 de 19941. Por consiguiente envió el expediente al reparto de los Juzgados de Civiles del Circuito de Palmira.

1.3. El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Palmira, Valle, el 10 de mayo de 2002 admitió la demanda y ordenó oficiar al Gerente de Pensiones para que rindiera el informe del caso. El oficio fue remitido vía fax y por correo el día 14 de mayo, sin que se obtuviera respuesta alguna.

1.4. Mediante sentencia de 24 de mayo de 2002, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Palmira no tuteló el derecho de petición invocado por considerar que éste no había sido objeto de vulneración, en la medida en que como el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo prescribe que transcurrido un plazo de dos meses a partir de la interposición de los recursos de reposición y apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, y como en el caso de la petente habían transcurrido treinta meses, no podía estimarse como violado el derecho de petición pues se trataba de un recurso de la vía gubernativa , y no el evento contemplado en el artículo 40 ibídem, pues en este sí era factible tutelar el derecho de petición. Notificado el fallo, no fue impugnado.

2. Expediente T-616588.

2.1. En escrito presentado ante la Oficina de Apoyo Judicial el 15 de mayo de 2002 y dirigida al Juez Civil del Circuito (Reparto) de Guadalajara de Buga, Valle, la señora MARIELA HURTADO DE FATAT demandó la protección del derecho fundamental al debido proceso, el cual estimó quebrantado por el Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de Seguro Social de Santiago de Cali, puesto que el día 11 de octubre de 2001 interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 008224 de 28 de agosto del mismo año, entre otras determinaciones, la entidad le negó la “indemnización sustitutiva” a la que tenía derecho.

La actora anexó a la demanda fotocopias de la resolución recurrida y del escrito de reposición, documentos éstos que permiten verificar que a la accionante sí se le reconoció la indemnización sustitutiva, pero como el ISS ordenó girar la suma respectiva a la “empresa MUNICIPIO DE BUGA”, mediante el recurso interpuesto la interesada solicitó que la suma le fuese pagada directamente a ella.

2.2. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Guadalajara de Buga admitió la demanda mediante auto de 16 de mayo de 2002, en el que oficiosamente decidió vincular al trámite como accionada a la Dirección del Seguro Social, Regional Valle del Cauca. Ordenó, entonces, que se oficiara tanto a ésta como a la Jefatura del Departamento de Atención al Pensionado, para que rindieran informe detallado sobre los hechos materia del amparo dentro del término de 3 días.

2.3. Sin haberse recibido respuesta alguna de los funcionarios del ISS a los que efectivamente se les ofició, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Guadalajara de Buga, en fallo de 24 de mayo de 2002 resolvió denegar por improcedente la tutela del derecho fundamental al debido proceso solicitada por la accionante MARIELA HURTADO DE FATAT.

Notificado el fallo personalmente a la accionante, no lo impugnó.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. La materia. Reiteración de jurisprudencia.

El motivo de la revisión dispuesta es el de reiterar en la presente sentencia la consolidada jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de petición, que resulta quebrantado cuando una autoridad pública no resuelve oportunamente los recursos interpuestos contra actos administrativos.

En sentencia de 12 de febrero de 2002, la Sala Quinta de Revisión de la Corte² recordó el pensamiento de la Corporación al respecto, de la siguiente manera:

“2. Reiteración de jurisprudencia. El derecho de petición se vulnera cuando el recurso interpuesto contra un acto administrativo no se resuelve oportunamente. El silencio administrativo negativo no protege el mencionado derecho, por lo cual verá vulnerado hasta tanto la administración no decida de fondo sobre lo recurrido.

“Esta Corte ha reiterado en su jurisprudencia que el derecho de petición no solamente se ve vulnerado cuando la autoridad obligada a dar una respuesta pronta y de fondo³ no la profiere; sino también en el evento de que el particular, en procura de agotar la vía gubernativa, recurre un acto administrativo con la finalidad de que se aclare, se modifique o se revoque el mismo⁴ y la respectiva entidad no contesta. En este último caso, es menester del Estado tomar las medidas respectivas para conjurar la situación anómala y restablecer el derecho conculcado.

“Esta Corte en su jurisprudencia ha señalado al respecto:

‘... si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela. Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias⁵, “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”⁶. Además, el administrado “conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta’ (Sentencia T-1175 de 2000 M. P.: Alejandro Martínez Caballero).

“Igualmente se dijo:

‘... el hecho de que haya transcurrido el tiempo suficiente para que en el trámite del asunto se pueda válidamente alegar el silencio administrativo, en nada remedia el hecho de que no se resolvió de manera oportuna la petición y, por tanto, es ineludible concluir que la entidad

accionada sí violó el derecho de petición de la actora. Al respecto, la jurisprudencia constitucional es reiterada; véase por ejemplo la siguiente transcripción, extraída de la sentencia T-552/007:

“En esta oportunidad, la Corte reiterará la doctrina constitucional vertida en su doctrina jurisprudencial⁸, según la cual, el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuando los recursos que se interpongan contra un acto administrativo no sean decididos oportunamente. En efecto, en la Sentencia T-365 de 1998, dijo la Corte, a propósito de un caso semejante al que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, lo siguiente:

‘Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia, la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

“Por último se hace referencia a la siguiente sentencia:

‘En efecto, cuando la administración no tramita o se abstiene de resolver dentro de los términos legales un recurso que ante ella ha sido elevado, vulnera el derecho de petición y, por ende, el interesado queda habilitado para acudir a la acción de tutela y obtener la protección judicial de su derecho quebrantado’⁹ Sentencia T-788 de 2001 M.P.: Jaime Córdoba Triviño).”

3. Los casos concretos.

La jurisprudencia consolidada de esta Corporación no fue aplicada por los jueces de instancia en los fallos materia de revisión y por ello negaron los amparos solicitados por las señoras ZORAIDA CASTRO y MARIELA HURTADO DE FATAT, de manera que, apareciendo probado en los expedientes que el ISS, Seccional Valle del Cauca, para el momento de interposición de las demandas no había resuelto los recursos que la mencionadas presentaron contra los actos administrativos indicados en las demandas y que ello constituye omisión que vulnera el derecho fundamental del petición, la Sala Novena de Revisión

revocará los fallos y, en su lugar, concederá la tutela, para cuyos efectos ordenará al Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación personal, si es que aún no lo ha hecho, los resuelva.

Un comentario adicional que conviene hacer en la presente providencia, consiste en que la Juez Once Civil del Circuito de Santiago de Cali sí era competente para conocer de la demanda interpuesta por ZORAIDA CASTRO, como que invocó una providencia de la Corte Constitucional para declararse incompetente que justamente llevada a concluir lo contrario (Sentencia T-574 de 1994).

En efecto. La juez se declaró incompetente con fundamento en lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, porque el Instituto de Seguro Social es una entidad del orden nacional y porque la accionante ZORAIDA CASTRO reside en la ciudad de Palmira. En la Sentencia T-574 de 1994, el amparo se interpuso contra el Ministerio de Comunicaciones y lo que allí se cuestionó fue el hecho de que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja se declaró incompetente para conocer del mismo porque los supuestos actos violatorios de los derechos invocados (expedición de unas resoluciones) habrían ocurrido en Bogotá, sede de ese Ministerio, pero tales actos afectaron al peticionario en Miraflores, Boyacá, luego dicho Tribunal sí era competente para conocer de la demanda de tutela.

En el caso en estudio, la Juez Once Civil del Circuito de Santiago de Cali, en suma, estimó que la competencia recaía en los Juzgados Civiles del Circuito de Palmira porque la accionante reside en dicho municipio, puesto que si las acciones u omisiones del ISS surten efectos a nivel nacional, es claro que los Jueces de la capital del Valle del Cauca son competentes para conocer de las demandas de tutela contra esa entidad, y con mayor razón si el amparo se impetra contra la Seccional Valle del Cauca, cuya sede principal funciona en dicha ciudad. Por ello, el Juez del Circuito de Palmira, muy seguramente para no pretermitir los principios de la economía procesal y la prevalencia del derecho sustancial, no vio dificultad alguna en aprehender el conocimiento de la demanda, pues también era competente para conocer de la misma.

Finalmente, la Sala ordenará la compulsación de copias de los dos expedientes acumulados, para que se remitan a la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, con el fin de que se investigue si los funcionarios del ISS, Seccional Valle del Cauca, pudieron haber incurrido en

falta disciplinaria, como quiera que no respondieron a los requerimientos de los jueces de tutela, configurándose la situación que prevé el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: REVOCAR las sentencias dictadas por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Palmira y por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, ambas el 24 de mayo de 2002, dentro de los expedientes radicados en la Corte Constitucional bajo los Nos. 615797 y 616588, respectivamente, en virtud de la demandas de tutela promovidas por las señoras ZORAIDA CASTRO y MARIELA HURTADO DE FATAT.

Segundo: CONCEDER, por las razones expuestas en la presente sentencia, la tutela del derecho fundamental de petición a las accionantes ZORAIDA CASTRO y MARIELA HURTADO FATAT, vulnerado por el Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca.

Tercero: ORDENAR al Gerente del Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, que por la instancia y/o funcionario competente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación personal del presente fallo, se resuelvan de fondo los recurso de Reposición y Apelación interpuestos por la señora ZORAIDA CASTRO contra la Resolución No. 004809 de 1999, y el recurso de Reposición presentado por la ciudadana MARIELA HURTADO FATAT contra la Resolución No. 008224 de 2001, mediante las cuales, en su orden, se negó la pensión de sobreviviente a la primera, y se reconoció indemnización sustitutiva a la segunda.

Cuarto: ORDENAR que por la Secretaría General de la Corte, se compulsen copias de los dos expedientes, y se remitan a la Procuraduría Regional del Valle del Cauca, para los fines indicados en la parte motiva de esta providencia.

Quinto: ORDENAR que por la Secretaría, se libren las comunicación previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Sentencias T-99 de 2000 M.P.: José Gregorio Hernández Galindo y T-134 de 2000 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Sentencia T-304 de 1994 M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

5 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-601 de 1998, T-637 de 1998, T-724 de 1998, T-529 de 1998 y T-281 de 1998.

6 Sentencia T-294 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

7 M.P. Fabio Morón Díaz.

8 Sobre su obligatoriedad ver sentencias T 260 de 1995 y T 175 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Sobre el tema también se pueden consultar las siguientes sentencias T-574 de 2001. M.P.: Jaime Córdoba Triviño y T-785 de 2001. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.